



**Fernando Henrique Cardoso (\*1931)**

## Wilhelm Hofmeister

## Fernando Henrique Cardoso

### Persönliche Daten

18.06.1931	Geburt in Rio de Janeiro.
1952	Heirat mit der Anthropologin und Buchautorin Ruth Leite Cardoso, sie haben drei Kinder.
1961/1962	Studium der Sozialwissenschaften an der Universität São Paulo und in Frankreich. Promotion und Abschluss eines Postgraduiertenstudiums in Paris. Dozententätigkeit in Santiago de Chile, Buenos Aires und Mexiko-Stadt.
1968	Rückkehr nach Brasilien und Übernahme eines Lehrstuhls an der Universität São Paulo.
1969	Das mit dem Chilenen Enzo Faletto geschriebene Buch <i>Dependencia y Desarrollo en América Latina</i> erscheint auf spanisch und portugiesisch (dt. 1976). Gründung des <i>Centro Brasileiro de Análise e Planejamento</i> (CEBRAP).
1980	Gründung der Partei der Brasilianischen Demokratischen Bewegung <i>Partido do Movimento Democrático Brasileiro</i> (PMDB).
1983-1992	Senator für die PMDB.
1988	Gründungsmitglied der Sozialdemokratischen Partei Brasiliens ( <i>Partido da Social Democracia Brasileira</i> – PSDB).
1992-1993	Außenminister in der Regierung von Präsident Itamar Franco.
1993-1994	Finanzminister in der Regierung von Präsident Itamar Franco.
01.01.1995- 01.01.1999	Staatspräsident von Brasilien (erstes Mandat).
01.01.1999- 01.01.2003	Staatspräsident von Brasilien (zweites Mandat).
Ab 2004	Cardoso veröffentlicht in nationalen und internationalen Zeitschriften; Gastprofessuren, u.a. an der Brown University.
2008	Ruth Leite Cardoso stirbt im Alter von 77 Jahren in São Paulo.

### **1. Einleitung: Der Soziologe als Präsident**

Soziologie, so hat es Max Weber definiert, ist die "Wissenschaft, welche soziales Handeln deutend verstehen und dadurch in seinem Ablauf und seinen Wirkungen ursächlich erklären will". In diesem Sinne hat der Soziologe Fernando Henrique Cardoso mit Hilfe seiner Wissenschaft schon in jungen Jahren die sozialen Beziehungen seines Landes und ihre Folgen für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung analysiert. Auf der Grundlage seiner Studien hat er in den 1960er Jahren einen eigenständigen Erklärungsansatz für die Überwindung der Unterentwicklung Lateinamerikas entworfen und wurde damit international bekannt. Von großer Bedeutung war vor allem seine Beobachtung, dass Entwicklung und Abhängigkeit gleichzeitig möglich wären und dass dies jeweils von der Gestaltung der internen und externen Rahmenbedingungen eines Landes abhängt, auf die es selber Einfluss nehmen könnte. Cardoso hat damit Thesen vertreten und vorweggenommen, die Jahrzehnte später im Rahmen der Diskussion um die Globalisierung wieder aktuell werden sollten.

Der Soziologe hat sich aber nicht auf die Rolle des Beobachters beschränkt. Seine Analysen und Erklärungsmuster dienten ihm als Grundlage für eine zweite Karriere als Politiker. Als Staatspräsident Brasiliens von 1995 bis 2003 hat er einen entscheidenden Beitrag für die Neugestaltung des brasilianischen Staates und seiner Institutionen sowie gleichzeitig auch für die Konsolidierung und Stabilisierung der brasilianischen Demokratie geleistet.

Die politische Leistung von Fernando Henrique Cardoso ist eng mit seinem Werk als Soziologe und Sozialwissenschaftler verknüpft. Wer die Person Cardoso und seine Leistung verstehen will, muss beides zur Kenntnis nehmen, seine Bücher und seinen politischen Werdegang, der – und darin ähnelt er selbstverständlich den meisten Politikern – nicht frei von Irrungen und Wirrungen, Ambitionen und Rückschlägen war. Dennoch folgt sein Weg einer deutlichen Linie, von seinen ersten wissenschaftlichen Veröffentlichungen bis hin zu seinem Wirken als Staatspräsident. Nicht alle Kollegen und früheren Gefährten sind ihm auf diesem Weg gefolgt. Als Wissenschaftler, Politiker und Präsident erfuhr er daher zum Teil heftige Kritik gerade von denen, die ihn ein Stück begleitet hatten, ihm aber dann ein Abweichen von der ideologisch "richtigen" Richtung vorwarfen. Den

Schritt vom Soziologen zum Politiker konnten manche nicht mit vollziehen, zumal Cardoso bereit war, in Verfolgung seiner höheren Ziele und Projekte Kompromisse mit den Niederungen der brasilianischen Politik einzugehen. Die Kritik mag ihn geschmerzt haben. Sein Selbstbewusstsein hat sie freilich nicht beeinträchtigt und seine Eitelkeit, die er in den ersten Abschnitten seiner Autobiografie (2006a) ausdrücklich, aber letztlich auch etwas augenzwinkernd bestreitet, hat das eher noch gereizt.

## 2. Der Soziologe

Cardoso wurde erst in einem bereits etwas fortgeschrittenen Alter von über 40 Jahren in engerem Sinne zum Politiker. Bis dahin hatte er sich mit Politik hauptsächlich in Form von Analysen, Veröffentlichungen und Vorträgen, keinesfalls aber durch parteipolitisches Engagement befasst. Allerdings war die Politik von jeher Teil seines Lebens und Lebensumfeldes.

Am 18. Juni 1931 kam Fernando Henrique Cardoso in Rio de Janeiro als Sohn des Generals Leônidas Fernandes Cardoso zur Welt. Seit dem Kaiserreich gehörte seine Familie zur politischen Klasse des Landes. Sein Urgroßvater, Felicíssimo do Espírito Santo Cardoso, war Senator und Gouverneur des Staates Goiás gewesen und weitere Vorfahren und Verwandte im engeren Familienumfeld wurden insbesondere als progressive Militärs bekannt. Sein Großvater, der später General und Marschall war, hatte an der "republikanischen Verschwörung" gegen die Monarchie teilgenommen, sein Vater Leônidas war zwischen 1920 und 1930 an den Offiziersrebellionen gegen das oligarchische Regime der 1. Republik beteiligt und deswegen vorübergehend inhaftiert. Zunächst wie andere Familienmitglieder auch ein Anhänger des neuen Präsidenten Getúlio Vargas, unterstützte Leônidas Cardoso die sogenannte "Verfassungsrevolution" von 1932 gegen den zunehmenden Autoritarismus und ging auf Distanz zum Vargas-Regime. Die Protektion durch weitere Familienmitglieder hat ihn offensichtlich vor Sanktionen geschützt. Nach der Einführung eines demokratischen Systems ab 1945 wurde Leônidas, ein "eisenharter Nationalist" (Cardoso 2006a: 53), für die Partei *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB) mit Unterstützung der Kommunisten zum Bundesabgeordneten gewählt. Fernando Henrique hatte somit im Elternhaus

und familiären Umfeld von Kindheit an enge Berührung mit der Politik. Dennoch betont er, die Klassenzugehörigkeit und Einstellungen der Familie könnten das eigene politische Engagement nur bedingt erklären.

Die Werte, die jemand vertritt, die Entwicklung der politischen Kultur, die Gestaltung des Machtspiels und die Positionen der Akteure, die sich gegenüber stehen, besitzen eine größere Relevanz bei der Definition persönlicher Haltungen. Auf jeden Fall sind ein offener Geist, eine tolerante Einstellung und die Akzeptanz des Anderen und der politisch-kulturellen Unterschiede angemessene Voraussetzungen für die Ausübung demokratischer Führung (Cardoso 2006a: 54).

Trotz der militärischen Familientradition hatte Cardoso nie die Neigung, selbst in die Armee einzutreten (Graeff 1983: 38). Die Welt der Militärs war ihm von Jugend an bekannt und das mag ihm später das Verhältnis zu den Militärs und die Gründung eines Verteidigungsministeriums mit der Ernennung eines Zivilisten zum Minister erleichtert haben. Doch war er stets gegen die Vermengung von Militär und Politik. Den Militärputsch von 1964 hat er abgelehnt und einen Großteil seines Lebens widmete er dem Kampf für die Wiederherstellung und Stabilisierung der Demokratie.

Ende der 1940er Jahre begann Cardoso an der Universität von São Paulo mit dem Studium der Philosophie, Wissenschaft und Literatur, wobei er sich hauptsächlich den Sozialwissenschaften widmete. Später bekannte er: "[...] in Wirklichkeit wollten wir Sozialisten werden, nicht Soziologen" (Cardoso 1971: 203). Zu seinem wichtigsten Lehrer und Mentor an der Universität wurde der Soziologe Florestan Fernandes, der Begründer der sogenannten "kritischen Soziologie" in Brasilien, der ihn anhielt, neben Karl Marx auch weitere europäische Autoren zu lesen wie Max Weber, Karl Mannheim oder Emile Durkheim. Auch wenn der junge Cardoso zunächst eine eindeutige Vorliebe für Marx zu haben schien, hat die frühe Begegnung mit dem Werk von Max Weber einen nachhaltigen Einfluss auf ihn ausgeübt. Wer seine späteren Schriften und sein politisches Wirken verstehen will, muss – wie er selbst betont (Interview am 13.02.2008) – sehen, dass er sich von beiden Autoren inspirieren ließ: Von Marx übernahm er den Strukturalismus der Analyse und von Weber lernte er die Bedeutung der Institutionen als Träger des modernen Staates kennen.

Nicht zuletzt aufgrund des Einflusses von Florestan Fernandes engagierte sich Cardoso in der Bewegung zugunsten einer Verbesserung des öffentlichen Schul- und Bildungswesens, die in den 1950er/1960er Jahren eine der wichtigsten gesellschaftlichen Bewegungen des Landes war und ebenso beschäftigte er sich auf Anregung seines Lehrers frühzeitig mit dem Phänomen des Rassismus. Wenn ihm später seine politischen Gegner mangelnde soziale Sensibilität oder Unkenntnis über die sozialen Probleme vorwarfen, verwies er darauf, dass er sich seit frühesten Studienjahren mit der Analyse sozialer Schichten beschäftigt und diesem Thema seine ersten wissenschaftlichen Arbeiten gewidmet hatte. Sein erstes Buch, das er zusammen mit seinem Freund Octavio Ianni 1960 noch vor Fertigstellung und Veröffentlichung seiner Dissertation veröffentlichte, hat den Titel "Hautfarbe und soziale Mobilität in Florianópolis". Diese Studie ist nicht so sehr wegen eines überraschenden methodischen Ansatzes wichtig, sondern weil es ein frühes Interesse des Soziologen für eines der zentralen Probleme der brasilianischen Gesellschaft zeigt: die Situation der Nachkommen der Sklaven, die heute als Afro-Brasilianer bezeichnet werden.

Zusammen mit anderen jungen Wissenschaftlern – darunter u.a. seine Frau Ruth, die er 1952 heiratete – bildete Cardoso ab 1955 eine Lektüregruppe des *Kapital* von Karl Marx. Etliche Angehörige dieser Gruppe traten später dem von Cardoso 1969 gegründeten Institut CEBRAP bei und einige gehörten noch später seiner Regierung an. Bei der Lektüre des *Kapital* und des *18 Brumaire* ging es ihm vor allem darum, eine Methode für eine angemessene Analyse der brasilianischen Realität herauszufiltern. Dabei gewann für ihn die Begegnung mit Jean Paul Sartre anlässlich dessen Besuches in Brasilien 1960 große Bedeutung. Im Kontakt mit dem französischen Philosophen lernte Cardoso die von ihm und anderen empfundene "Spannung" zwischen Marx und Weber aufzulösen (Vorworte zu 1962/1977; Dantas Mota 1985).

Ein weiterer Franzose übte einen nachhaltigen Einfluss auf Cardoso aus, als dieser zu Beginn der 1960er Jahre seine ersten selbstständigen wissenschaftlichen Arbeiten durchführte: der Soziologe Alain Touraine (Graeff 1983). Bei seinem Besuch 1961 betonte Touraine, dass es nicht richtig wäre, bei der wissenschaftlichen Analyse

Brasiliens die Gesellschaftsentwicklung Europas als Referenz und Modell zugrunde zu legen. Cardoso bekennt:

[...] seine Kritik hat uns schockiert, denn wir hatten die Vorstellung von den Entwicklungsphasen akzeptiert, die wir von Marx übernommen hatten, auch wenn die Lektüre von ihm, wie ich gesagt habe, durch die von Max Weber erschüttert war. Wir glaubten bis dann, dass São Paulo eine ähnliche Entwicklung wie Europa erleben werde (Interview mit *O Estado de São Paulo* vom 07.08.1983).

In seiner 1962 veröffentlichten Doktorarbeit über “Kapitalismus und Sklaventum im südlichen Brasilien” (1962/<sup>3</sup>1977) wird eine Auseinandersetzung mit Marx und Weber deutlich – die in dieser Form für einen europäischen Wissenschaftler zu jenem Zeitpunkt vollkommen undenkbar war. Cardoso weist nach, dass sich der Modernisierungsprozess Brasiliens von den klassischen Entwicklungsformen des Kapitalismus unterscheidet. Das Sklavensystem ist seiner Ansicht nach den inländischen Handelskapitalisten anzulasten, deren Interessen in die Dynamik des internationalen Kapitalismus eingebettet seien. Das Herrschaftssystem zeichnet er nicht im Sinne des historischen Materialismus, sondern er arbeitet mithilfe der Weber’schen Idealtypen heraus, dass eine patrimonialistische Machtstruktur dominierte. Für die brasilianische Sozialgeschichtsschreibung war das eine absolut neue These. Gemeinhin, vor allem im Umkreis der Kommunistischen Partei, herrschte die Ansicht vor, in Brasilien existiere ein autonomer Kapitalismus, der eine notwendige Etappe im sozialen und ökonomischen Entwicklungsprozess auf dem Weg in eine sozialistische Gesellschaft sei. Die Kommunisten erwarteten, das Land würde die klassischen Stationen des historischen Materialismus und eines “wirklichen” Kapitalismus durchlaufen. Cardoso dagegen verwies darauf, dass neben den Latifundienbesitzern eine moderne kapitalistische Schicht existierte, deren Interessen längst in den internationalen Kapitalismus eingebettet wären und sich daran orientierten.

Der methodische Ansatz seiner Dissertation kennzeichnet im Prinzip auch die nachfolgenden Arbeiten Cardosos, darunter sein berühmtestes mit dem Chilenen Enzo Faletto verfasstes Werk “Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika” sowie später die Studien des CEBRAP. Für marxistische Dogmatiker war diese Lesart jedoch nicht akzeptabel, weshalb sie Cardoso eine selektive Wahrnehmung von Marx vorwarfen (Sobrinho 2003: 6). Cardoso betont dagegen, dass er

nie Marxist gewesen war, sondern allenfalls ein “Marxologe”, der sich methodisch von Marx inspirieren ließ (Interview 13.02.2008). Auf jeden Fall aber hat er in seiner Dissertation bereits Themen angesprochen, die ihn in Zukunft beschäftigen sollten: die Möglichkeit von Entwicklung im Rahmen eines die nationalen Grenzen sprengenden Interdependenzverhältnisses und die patrimonialistische Machtstruktur Brasiliens, die es aufzubrechen galt, um den Weg für Entwicklung und Demokratie zu öffnen.

Mit seiner neuartigen Sichtweise verstieß Cardoso jedoch nicht nur gegen die marxistische Dogmatik, sondern auch gegen eine andere in Brasilien prominente Denkschule: den vom *Instituto Superior de Estudos Brasileiros* (ISEB) vertretenen nationalistischen Entwicklungsansatz. Wichtigster Vertreter des ISEB war damals Hélio Jaguaribe, ein über die Jahrzehnte international bekannter Sozialwissenschaftler, der später zu einem prominenten Befürworter einer brasilianischen Sozialdemokratie und Anhänger des Politikers und Präsidenten Cardoso wurde. In dem 1955 gegründeten und nach dem Militärputsch 1964 geschlossenen ISEB war die Vorstellung einer Allianz zwischen Arbeitern und Unternehmern entwickelt worden, die vom Staat unter Leitung des Bürgertums organisiert werden sollte. Für Cardoso war das eine voluntaristische Sichtweise der Geschichte mit unbrauchbaren Definitionen des Volkes als historischem Subjekt und des Staates als Motor nationaler Entwicklung (Toledo 1988). Diese idealistische Sichtweise der brasilianischen Industriebourgeoisie hat er später in verschiedenen Arbeiten entmystifiziert und den Ansatz des ISEB kritisiert (Cardoso 1964; 1972).

Seine Habilitationsschrift an der Universität von Sao Paulo mit dem Titel “Industrielle Unternehmer und wirtschaftliche Entwicklung in Brasilien”, die er 1963 einreichte, wurde im April 1964, während des Militärputschs, veröffentlicht (Cardoso 1964). In diesem Buch wird der oben erwähnte Einfluss von Touraine besonders erkennbar, denn Cardoso verdeutlicht hier die Unterschiede zwischen der Unternehmerschicht Europas und Brasiliens und folgert daraus, dass eine ähnliche Entwicklungspolitik wie dort unmöglich ist. Das Industriebürgertum Brasiliens ist nach seiner Ansicht noch zu jung, um ein Klassenbewusstsein und soziale Verantwortung entwickelt zu haben und um eine bürgerliche Revolution anzuführen.



Die Schlussfolgerungen sind klar: die nationale Industriebourgeoisie ist aufgrund struktureller Gründe daran gehindert, die Rolle zu übernehmen, die ihr die national-populistische Ideologie zuweist [...] in der gleichen Weise wie die nicht existierende "proletarischen Tradition" die Orientierung des Verhaltens der Arbeiter an Werten, die mit ihrer Klassensituation übereinstimmen, erschwert, erschwert es die nicht-industrielle Herkunft der brasilianischen Industriellen, dass sie sich als Unternehmer und als soziale Klasse verhalten (Cardoso 1964/72: 15, 160).

Die Hoffnung auf einen eigenständigen Entwicklungsweg scheint er letztlich aufgegeben zu haben. Damit wird eine Position gegen einen Entwicklungsansatz erkennbar, der sich vornehmlich auf die Förderung des einheimischen Marktes konzentriert und unter dem Einfluss der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL) damals in der Region sehr populär war.

Eine weitere wissenschaftliche Arbeit in Brasilien wurde Cardoso durch den Militärputsch im April 1964 verwehrt. Da ihm wegen seines Engagements und seiner kritischen Positionen Verfolgung drohte, verließ er nach dem Putsch das Land und lebte in den nächsten fünf Jahren im Exil, zunächst kurze Zeit in Buenos Aires und danach in Santiago de Chile, wo er bei der CEPAL stellvertretender Leiter des *Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social* (ILPES) wurde. In seiner Autobiografie berichtet er, dass er 1965 zur Beisetzung seines Vaters nach São Paulo kam, jedoch während der Totenmesse den Hinweis erhielt, dass er verhaftet werden würde, sollte er das Land nicht sofort wieder verlassen (Cardoso 2006a: 53).

Bei der CEPAL arbeiteten zu jener Zeit die führenden Sozialwissenschaftler Lateinamerikas und im Kontakt mit ihnen konnte Cardoso neue Erfahrungen sammeln. Im Exil erkannte er,

die Probleme waren nicht allein unsere eigenen, sondern von ganz Lateinamerika und sie hatten einen Bezug zu den Strukturen. Allerdings hatten die Strukturen, die hier entstanden waren, eine gewisse Verwandtschaft mit denen in Europa und den Vereinigten Staaten, vielleicht mehr mit Europa, auch wenn es nicht die gleiche Sache war. Daraus entstand die Idee der Abhängigkeit. Beim Entwickeln dieser Idee versuchte ich [...], die neuen Probleme zu bedenken, aber ohne eine mechanische Übertragung des klassischen Modells auf unsere Wirklichkeit (Dantes Mota 1985: 19).

Das Konzept der Abhängigkeit war in den fünfziger Jahren aufgenommen und ging davon aus, dass eine Entwicklung in den Ländern der Peripherie vor allem deshalb nicht möglich wäre, weil ihnen ihre

Beziehungen mit den Ländern des Zentrums dauerhaft eine rückständige Position auferlegten. Cardoso hielt dem entgegen, dass auch eine abhängige Volkswirtschaft eigenständige Entwicklungspotentiale besitze. Das ist die zentrale These seines 1969 zusammen mit dem chilenischen Soziologen Enzo Faletto veröffentlichten Buches *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika*. Das Buch wurde zu einem Referenzwerk der politischen, ökonomischen und soziologischen Theorie, weil es auf eine neuartige Weise politische und wirtschaftliche Phänomene in ihrer Interdependenz für gesellschaftliche Entwicklung betrachtet. Seine wichtigste Schlussfolgerung besagt, dass eine von externen Kapitalzuflüssen abhängige Volkswirtschaft nicht automatisch zu wirtschaftlicher Stagnation verdammt ist. Sah die CEPAL Unterentwicklung als Folge der ungleichen *terms of trade* und externer Abhängigkeitsstrukturen und propagierte deshalb einen Entwicklungsansatz, der die Länder durch hohe Außenschranken und Importsubstitution von den schädlichen internationalen Einflüssen schützen sollte – diesen Ansatz vertrat in ähnlicher Weise die nationalistische Schule in Brasilien um Helio Jaguaribe und Celso Furtado –, so behaupteten Cardoso/Faletto nun, dass Abhängigkeit und Entwicklung gleichzeitig existieren könnten und zwar je nachdem, wie das internationale Kapital investiert wird, wie die soziale und politische Integration eines Landes verläuft und wie sich seine Außenbeziehungen gestalten. Davon würden die Chancen für nationales wirtschaftliches Wachstum abhängen. Diese für das damalige Entwicklungsdenken innovative Auffassung besitzt 40 Jahre später im Rahmen der Diskussion um die Interdependenzen angesichts des Globalisierungsprozesses neue Aktualität. Nicht ohne Genugtuung verweist Cardoso auf die aktuelle Relevanz seiner Thesen aus den 1960er Jahren (Cardoso 2007).

Noch während seiner Anstellung bei der CEPAL nahm Cardoso 1967 eine Einladung von Alain Touraine zu einer Gastprofessur an der Universität von Paris im Campus von Nanterre an. Von diesem Campus aus entwickelten sich 1968 der Aufstand der Studenten und die internationale Studentenbewegung, die Cardoso dadurch unmittelbar erleben konnte.

Als das Oberste Militärgericht in Brasilien im gleichen Jahr 1968 einen sogenannten *habeas corpus* mit der Einstellung des Verfahrens gegen Cardoso erlässt, kehrt er sogleich nach São Paulo zurück, wo er

an seiner alten Universität eine Professur für Politikwissenschaft erhält. Doch nur ein knappes Jahr später wird er auf Veranlassung des Regimes zusammen mit anderen Professoren entlassen und es wird ihm jede Anstellung an einer Universität oder sonstigen öffentlichen Einrichtungen verwehrt.

Cardoso begann nun ein Projekt, das er seit seinem Aufenthalt in Chile im Auge hat: die Gründung eines eigenen Forschungsinstituts. Mit Unterstützung der "Ford Foundation" entsteht noch 1969 das *Centro Brasileiro de Análise e Planejamento* (CEBRAP), das in den kommenden Jahren für Gegner des Militärregimes zu einem Zentrum der Debatte wird.

Der sogenannte "große Tisch" – das heißt die Diskussionen in Form eines Rundtischgesprächs über Themen der nationalen Aktualität, an denen oft auch Eingeladene von außerhalb des CEBRAP teilnahmen – war zweifellos ein zentraler Ort der Meinungsbildung und des Fortschritts des demokratischen Widerstands, was deutlich über den rein akademischen Bereich hinausging. Unnötig zu erwähnen, dass die Führung von Cardoso so entscheidend war (Faria in Goertzel 2002: XII).

Bei Cardoso verfestigte sich in jener Zeit die Meinung, dass die Diktatur, abgesehen von einigen Kritikpunkten in Einzelfragen der Wirtschaftspolitik, im ökonomischen Bereich modernisierend wirke, politisch aber reaktionär war. Mit anderen Worten, er akzeptierte im Großen und Ganzen die vom Militärregime verordnete Modernisierung – nicht zuletzt deshalb, weil dadurch die Voraussetzungen geschaffen würden, um eine breite Arbeiterschaft und eine starke Mittelschicht hervorzubringen, die als Träger der Demokratie in Frage kämen. Aus dieser Perspektive folgt die Möglichkeit des Übergangs vom Autoritarismus zur Demokratie der gleichen analytischen Situation wie im Falle der Abhängigkeit, das heißt: So wie es im Falle der Abhängigkeit darauf ankommt, geeignete Instrumente zu finden, um daraus positive Entwicklungen abzuleiten (durch Investitionen und Technologie), so kommt es im Hinblick auf die Überwindung des Autoritarismus darauf an, geeignete Plattformen der politischen Artikulation und Aktion zu begründen, d.h. Institutionen zu schaffen.

Cardoso beschrieb das Regime als "bürokratischen Autoritarismus" (1972; 1975) und aus dieser Perspektive widersetzte er sich der von einigen linken Kreisen vertretenen Vorstellung vom allmählichen Entstehen einer "Staatsbourgeoisie", die einmal der Kern eines Staats-

sozialismus bilden könnte. Er war vielmehr davon überzeugt, dass die Dynamik gesellschaftlicher Organisationen die Grundlage für eine künftige Demokratie bilden könnte. Entsprechend suchte er den Kontakt mit solchen Organisationen, nicht zuletzt der Gewerkschaftsbewegung, unterstützte die Streiks der 1970er/1980er Jahre, die nur bedingt einen antisystemischen Appell hatten. In dieser Zeit begegnete Cardoso erstmals Luis Inácio Lula da Silva, mit dem er ein gutes persönliches Verhältnis pflegte, auch wenn der agnostische Intellektuelle Cardoso und der katholisch-populistische Metallarbeiter Lula offensichtlich unterschiedlichen Welten und Denkschulen entstammten, die eine dauerhafte persönliche Freundschaft und gemeinsame politische Projekte verhinderten.

Die Institutionalisierung der Demokratie ist somit ein zentrales Anliegen von Cardoso. Die in Brasilien keineswegs geringe Schar linker Autoren nimmt ihm das zum Teil noch bis in die jüngste Zeit übel. Der Vorwurf lautet, Cardoso habe sich dem "herrschenden Akkumulationsmodell" unterworfen, weil ihm historisch eine abhängige Entwicklung mit demokratischen Tendenzen möglich schien. Dafür habe er sich dem "politizistischen" Charakter der Bourgeoisie und des Regimes unterworfen und sei in den Fängen des Kapitals hängen geblieben (Sobrinho 2003: 14f.).

Für Cardoso selbst gibt es freilich gar keine andere Alternative. Er hat niemals an die Möglichkeit eines Umbruchs in Form eines Volksaufstandes oder einer Revolution geglaubt und entsprechend auch nicht darauf hingearbeitet (Goertzel 2002: 86). Seine ganzen Aktivitäten sind ab Beginn der siebziger Jahre darauf ausgerichtet, den Aufbau einer effizienten Opposition gegenüber dem Militärregime anzuregen. Hat er sich zunächst noch vorwiegend in wissenschaftlichen Medien, Büchern und Fachzeitschriften geäußert, so nutzt er mit Beginn der 1970er Jahre auch mehr und mehr Zeitungen und Wochenzeitschriften, um für seine Ansichten zu werben. Der Soziologe mutiert allmählich zum Politiker.

### **3. Der Politiker**

Seinen Eintritt in die aktive Politik datiert Cardoso selbst auf das Jahr 1974. Er war zu diesem Zeitpunkt 43 Jahre alt. Vertreter der damals zugelassenen Oppositionspartei *Movimento Democrático Brasileiro*

(MDB) suchten im Vorfeld der Kommunalwahlen von 1974 die Hilfe des CEBRAP bei der Formulierung eines Wahlprogramms. Ab diesem Zeitpunkt entwickelt Cardoso ein immer engeres Verhältnis zu den wichtigsten Repräsentanten der Opposition, insbesondere den beiden Führern des MDB, Ulisses Guimarães und Franco Montoro.

Mit seinen Thesen der notwendigen Anerkennung der Demokratie und der institutionalisierten Partizipation übte Cardoso damals vom CEBRAP aus einen erkennbaren Einfluss auf die Kräfte der Opposition aus, nicht zuletzt auch auf deren radikalen Teile. Er vertrat die Meinung, dass für dieses Ziel Verbündete innerhalb der Regierung und dem Bürgertum gesucht werden müssten. Davon versuchte er nun insbesondere die MDB zu überzeugen. Er wirkte darauf hin, diese Partei als eine Art Volkspartei zu organisieren, die Anhänger in allen Schichten suchen und Allianzen mit verschiedenen sozialen Kräften eingehen sollte. Nur auf der Basis breiter Bündnisse und einer strikten Ablehnung des bewaffneten Kampfes habe die MDB die Chance, bei Wahlen an die Macht zu kommen. Diese Argumente vertrat Cardoso so überzeugend, dass selbst einer seiner Kritiker meint, er

hat die extreme Linke so gelenkt, bis er sie zu einer Position der Partizipation an dem, was man "Diskurs des demokratischen Übergangs" nennen könnte, geführt hatte und zwar mit solchem Erfolg, dass das Zentrum in Gestalt des MDB selbst die intellektuelle marxistische Linke in der brasilianischen Politik vollkommen geschwächt hat (Lehmann 1986: 36).

Die Notwendigkeit breiter Allianzen ist für Cardoso ein Wesensmerkmal brasilianischer Politik, das sich auch nach dem Übergang zur Demokratie nicht änderte. Eher im Gegenteil. Denn die spätere Entstehung einer Vielzahl von Parteien zusammen mit einigen Besonderheiten des Wahl- und Regierungssystems tragen einerseits zur Zersplitterung der politischen Kräfte bei, was andererseits die Bildung breiter Koalitionen bedingt. Ideologische oder programmatische Positionen müssen dabei häufig zurückstehen. Politik als die Kunst des Möglichen, bei der der Zweck gelegentlich die Mittel heiligt, sofern das eine Allianz auch mit früheren Gegnern bedeutet; für Cardoso ist das ein festes Element des politischen Spiels, das er selbst – zumal später als Präsident – meisterhaft beherrschte, auch wenn er gelegentlich ein gewisses Unbehagen an zuviel Flexibilität empfunden haben mochte. Wohl nicht von ungefähr setzt er sich später verschiedentlich mit dem Spannungsverhältnis zwischen Gesinnungs- und Verantwor-

tungsethik und den Zwängen, denen politische Führer unterliegen, auseinander (Cardoso 2006a: 26f.; 2006b: 153ff.).

1978 baten ihn die Vertreter des MDB, als Kandidat um einen Senatsitz in São Paulo anzutreten. Nun wurde er Mitglied der Partei und betrat erstmals das Gebäude der MDB. Während des Wahlkampfes zeigte sich, wie er selbst bekennt, seine geringe Erfahrung in der praktischen Auseinandersetzung (Cardoso 2006a: 34). Dennoch erhielt er bei den Wahlen 1,2 Millionen Stimmen und erreichte einen respektablen zweiten Platz hinter Montoro. Aufgrund des Wahlrechts erhielt er jedoch kein Mandat, sondern wurde erster Nachrücker für den Senator aus São Paulo. Nicht ohne Stolz betont Cardoso später mehrfach, dass er trotz seines Rufes als Intellektueller bei Wahlen immer eine hohe Stimmenzahl erreichte und dass das Volk seine Sprache verstand. Als Montoro 1982 die Wahl zum Gouverneur von São Paulo gewann, rückte Cardoso im Senat nach. Am 1. Januar 1983 trat er sein Mandat an, damit begann seine Karriere als Politiker.

Der Beginn seiner parlamentarischen Arbeit fällt zusammen mit dem Übergang zur Demokratie in Brasilien, die fast ein ganzes Jahrzehnt dauern sollte und nach der allmählichen Öffnung von Freiräumen unter dem Druck einer sich verschlechternden Wirtschaftslage und zahlreicher Demonstrationen mit den ersten freien Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 1989 einen vorläufigen Abschluss fand. Der Senator Cardoso wurde zu einem der maßgeblichen Strategen und Sprecher der Opposition, der die vier Ereignisse, die in jenen Jahren den Übergang zur Demokratie vorbereiten, mitgestaltet: die Kampagne "Diretas Já" zur Durchführung von Direktwahlen des Präsidenten, die Präsidentschaftswahlen von 1985, die Erarbeitung und Verabschiedung einer neuen Verfassung 1988 und die Gründung der Partei PSDB.

Die Kampagne "Diretas Já" war eine Massenbewegung, für eine Direktwahl des Staatspräsidenten 1984. Der PMDB-Abgeordnete Dante de Oliveira hatte 1983 eine entsprechende Verfassungsänderung im Parlament eingebracht und bald entwickelte sich daraus eine landesweite Kampagne, an der sich zahlreiche Oppositionsparteien und -gruppen, Gewerkschaften, Studenten, Journalisten etc. beteiligten. 1984 wurde São Paulo unter Führung des Gouverneurs Franco Montoro zum Zentrum der Bewegung. Ihre wichtigsten Führer waren neben Montoro Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Fernando Hen-

rique Cardoso, Mário Covas, José Serra, Luiz Inácio Lula da Silva, Leonel Brizola, Miguel Arrães und andere. Am 16. April, wenige Tage vor der Abstimmung über die Verfassungsänderung, erlebte São Paulo die bis dahin größte Massendemonstration des Landes, an der mehr als 1,5 Millionen Menschen teilnahmen. Allerdings verfehlte die Verfassungsänderung im Parlament die erforderliche Mehrheit. Das Regime erweiterte die Repression und die Pressezensur und verhaftete zahlreiche Oppositionelle. Doch trotz ihres Scheiterns hatte die Kampagne "Diretas Já" enormen Einfluss auf die Mobilisierung demokratischer Kräfte. Ihre Führer – darunter Cardoso – bildeten die künftige politische Elite des Landes. Cardoso selbst gewann 1983/84 Ansehen und Einfluss als einer der wichtigsten Oppositionsführer, die eine Radikalisierung der Kampagne vermeiden wollten und auf einen friedlichen Übergang zur Demokratie hinarbeiteten.

Nach dem Scheitern der "Diretas Já" wurde die Präsidentenwahl 1985 erneut von einem Wahlmännerkolleg durchgeführt, auf dessen Zusammensetzung die Militärs maßgeblichen Einfluss hatten. Im Allgemeinen rechnete man damit, dass der Kandidat des Regimes, der Politiker Paulo Maluf aus São Paulo, die Wahl gewinnen würde. Zusammen mit anderen Oppositionspolitikern suchte Cardoso nach einem Gegenkandidaten, der Maluf schlagen könnte. Wichtigster Repräsentant der Opposition war damals der MDB-Vorsitzende Ulisses Guimarães. Allerdings hatte dieser innerhalb des Regimes viele Gegner und es war unwahrscheinlich, dass er eine Mehrheit der Wahlmänner für sich gewinnen würde. Ein anderer prominenter Politiker der Opposition war Tancredo Neves aus Minas Gerais, dem wegen seiner moderateren Haltung nicht so viel Widerstand entgegen schlug. Doch dieser musste erst zum Verzicht auf eine eigene Kandidatur bewegt werden. Daran war Cardoso maßgeblich beteiligt. Seit Jahren arbeitete er eng mit Guimarães zusammen und bat ihn nun zum Verzicht auf seine Kandidatur und die Unterstützung von Tancredo Neves. Überraschenderweise gewann Neves die Wahl. Allerdings konnte er sein Amt wegen einer plötzlichen Erkrankung nicht antreten und starb am 21. April 1985. Das war angesichts der allgemeinen Hoffnung auf einen Übergang zur Demokratie eine dramatische Situation. Noch bevor Neves starb, stellte sich die Frage, wer an seiner Stelle das Präsidentenamt antreten sollte, sein Vizepräsident José Sarney oder der Präsident der Abgeordnetenkammer Ulisses Guimarães. Mit ande-

ren Politikern trat Cardoso aus verfassungsrechtlichen Gründen für die Wahl von Sarney ein, auch wenn dieser keinesfalls so viel Vertrauen genoss, weil er jahrelang ein Anhänger des Militärregimes war und erst kurz vor dessen Ende die Seiten gewechselt hatte und der PMDB beigetreten war.

Ab 1985 übernahm Cardoso zwar die Rolle des Mehrheitsführers der Regierung im Parlament, doch sein Einfluss während der Präsidentschaft von Sarney blieb eher gering. 1985 trat er für die PMDB als Bürgermeisterkandidat in São Paulo an, unterlag aber dem populären ehemaligen Staatspräsidenten Jânio Quadros. 1986 wurde er in São Paulo zum Senator wiedergewählt. Mário Covas und Cardoso erzielten – in dieser Reihenfolge – landesweit das beste Wahlergebnis und wurden dadurch zu wichtigen nationalen Führern der PMDB.

Die Verabschiedung der neuen Verfassung setzte einen formalen Schlusspunkt unter die Übergangsperiode. Cardoso hatte in der Verfassungsgebenden Versammlung die Funktion des Berichterstatters für ihre Geschäftsordnung, spielte aber ansonsten keine sehr hervorgehobene Rolle beim Zustandekommen der neuen Verfassung.

Das Misstrauen gegenüber Sarney und Meinungsverschiedenheiten während der Verfassungsgebenden Versammlung über einige zentrale Fragen der Gestaltung des politischen Regimes veranlassten im Juni 1988 eine Gruppe von Dissidenten innerhalb der PMDB zum Austritt und zur Gründung einer neuen Partei, der *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB). Cardoso war daran maßgeblich beteiligt und wurde zusammen mit Franco Montoro, José Serra und Mário Covas einer der wichtigsten Politiker der neuen Partei, die seit ihrer Gründung ihren Schwerpunkt in São Paulo hat. Die PSDB entstand, darin anderen brasilianischen Parteien nicht unähnlich, als Konglomerat unterschiedlicher politischer Ideen und vereinte Positionen der europäischen Sozialdemokratie mit Vorstellungen des christlichen Kommunitarismus und katholischen Personalismus. Zu ihren wichtigsten programmatischen Positionen gehörten die Einführung des Parlamentarismus, eine durch den Staat regulierte Marktwirtschaft mit größerer Freiheit für die Privatinitiative sowie die Offenheit gegenüber internationalen Investitionen. Cardoso sah die PSDB stets als eine „Mitte-Links-Partei“. Bei den Präsidentschaftswahlen 1989 trat die PSDB mit einem eigenen Kandidaten an, dem Senator Mário Covas, der im ersten Wahlgang unter 22 Kandidaten mit 11,5% den vier-



ten Rang belegte. Im zweiten Wahlgang unterstützte die PSDB den Kandidaten Fernando Collor de Mello, der die Wahl gegen den Kandidaten der Arbeiterpartei Luis Inácio Lula da Silva gewann.

Nach dem Amtsantritt des Präsidenten Fernando Collor de Mello nahmen manche politischen Freunde des Senators Cardoso mit Überraschung und Missfallen zur Kenntnis, dass dieser die neue Regierung unterstützte. Eine Einladung des Präsidenten zur Übernahme eines Ministeriums lehnte er zwar ab, anscheinend vor allem auf Druck seiner Parteifreunde innerhalb der PSDB, doch war seine Haltung gegenüber dem neuen Präsidenten Collor de Mello zumindest etwas ambivalent. Einerseits war Collor der erste Präsident, der mit radikalen Maßnahmen wirtschaftliche Strukturreformen einleitete. Das wurde von Cardoso praktisch vorbehaltlos unterstützt. Auch andere PSDB-Parlamentarier arbeiteten mit dem Präsidenten zusammen, der sich die Unterstützung dieser Partei mit Ämtern und Vorteilen versicherte. Andererseits kritisierte Cardoso wiederholt die mangelnde Koordination innerhalb der Regierung und ihre Missachtung der institutionellen Mechanismen des politischen Prozesses, wodurch die notwendigen Anpassungspolitiken letztlich blockiert wurden. Angesichts einer ohnehin bedrohlichen Entwicklung der Inflation drohte das Land immer stärker in einem wirtschaftlichen Chaos zu versinken. Die PSDB-Granden achteten deshalb darauf, ihr Image nicht durch eine förmliche Koalition mit diesem Präsidenten zu beschädigen. Die Unfähigkeit des politisch unerfahrenen Präsidenten trug schließlich dazu bei, dass er 1992 wegen offensichtlicher Korruption per *impeachment* aus dem Amt vertrieben wurde. Erst jetzt, mit der Übernahme der Präsidentschaft durch den bisherigen Vizepräsidenten Itamar Franco, trat die PSDB der Regierung bei.

Der Sturz von Collor und der Aufstieg von Itamar bereiteten Cardoso den Weg zur Präsidentschaft. Itamar Franco ernannte Cardoso zum Außenminister und bald spielte dieser die Rolle eines Premierministers im Kabinett dieses etwas unberechenbaren Präsidenten.

Während einer Auslandsreise im Mai 1993 erfuhr Cardoso, dass ihn der Präsident zum Finanzminister ernannt hatte. Angesichts der Wirtschafts- und Finanzlage war dies ein politischer Schleudersitz, denn Cardoso war nun bereits der vierte Finanzminister in nur acht Monaten Amtszeit von Präsident Franco. Die Inflation betrug zu dieser Zeit ca. 30% im Monat und viele befürchteten, dass die katastro-

phale Wirtschaftslage das Land über kurz oder lang auch politisch erschüttern könnte, denn der bisherige Demokratisierungsprozess war doch etwas holprig verlaufen: Der demokratische Hoffnungsträger Tancredo Neves war vor Amtsantritt gestorben und an seiner Stelle hatte José Sarney auf einer problematischen Legitimationsgrundlage regiert, da er noch von vielen als Vertreter der alten Ordnung angesehen wurde. Dessen Nachfolger Collor de Mello war aus dem Amt vertrieben worden und auch Itamar Franco war nicht direkt gewählt worden. Eine weitere Verschlechterung der Wirtschaftslage, so stand zu befürchten, könnte dem demokratischen Regime den Boden entziehen.

Cardoso war sich der schwierigen Situation bewusst. Die Übernahme des Finanzministeriums geriet zum Wendepunkt seiner politischen Karriere. Das unter seiner Führung erarbeitete Stabilisierungsprogramm, das später die Bezeichnung *Plano Real* erhielt, wurde zu seinem politischen Meisterstück, das ihm den Schlüssel für die Tür zum "Palácio do Planalto" in die Hand gab. Welche Bedeutung dieses Projekt nicht nur für die Ordnung der Finanzen, sondern auch für ihn selbst hat, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass er der Beschreibung der Vorbereitung und Umsetzung des "Plano Real" in seiner Autobiografie ungewöhnlich breiten Raum widmet (Cardoso 2006a: 137ff.).

Nachdem er bereits in seiner Antrittsrede als Finanzminister betonte, seine drei wichtigsten Aufgabe seien "die Bekämpfung der Inflation, die Bekämpfung der Inflation und die Bekämpfung der Inflation", begann er unter zunächst größter Geheimhaltung mit einem Team von Wirtschaftsfachleuten einen neuen Plan der Währungs- und Wirtschaftsstabilisierung zu erarbeiten. Viele Politiker und Kommentatoren jener Zeit zweifelten, dass es möglich wäre, vor den Präsidentschaftswahlen 1994 einen neuen Stabilisierungsplan umzusetzen. Gleichzeitig herrschte aber auch bei vielen Unternehmern, Ökonomen und Kommentatoren die Befürchtung, der bereits zweimal unterlegene Kandidat des *Partido dos Trabalhadores* (PT), Luis Inácio Lula da Silva, der die Umfragen mit großem Abstand anführte, könnte die Wahl gewinnen und mit seinen eher traditionellen und diffusen sozialistischen Vorstellungen das Land nur weiter ins Chaos stürzen. Vor diesem Hintergrund gelang es Cardoso, eine breite parlamentarische Mehrheit und nachhaltige Unterstützung bei wichtigen Meinungsführern in den Medien für seinen Stabilisierungsplan zu gewinnen.

Der *Plano Real* war ein Stabilisierungsprogramm, das drastische Maßnahmen zur Kontrolle des Haushaltsdefizits sowie eine Währungsreform beinhaltete, die mit der Ausgabe der neuen Währung – dem *real* – im Juli 1994 vorerst abgeschlossen war. Mit der Einführung eines „sozialen Notfonds“ erhielt die Regierung u.a. die freie Verfügung über 15-20% des Bundeshaushalts auf Kosten der Sozialversicherung und einer Steuererhöhung, die insbesondere die Mittelschichten und die Unternehmen betraf.

Zur Einrichtung dieses Fonds brauchte die PSDB die Stimmen der Liberalen Partei *Partido da Frente Liberal* (PFL) im Kongress, um die sich Cardoso in besonderer Weise bemühte. Er schuf damit die Grundlage für eine Allianz, die bis zum Ende seiner Präsidentschaft hielt. Cardoso musste jedoch zunächst seine eigenen Parteifreunde in einzelnen Bundesstaaten von der Notwendigkeit dieser Allianz überzeugen, weil sich mancherorts erheblicher innerparteilicher Widerstand dagegen erhob. Daneben musste er ein Vertrauensverhältnis zu den wichtigsten Vertretern der PFL aufbauen, was ihm in besonderer Weise mit dem Abgeordneten Luís Eduardo Magalhães gelang, dem Sohn eines der wichtigsten PFL-Führer aus dem Bundesstaat Bahia. Während seiner Präsidentschaft gehörte Magalhães bis zu seinem überraschenden Tod im April 1998 zu seinen loyalsten Unterstützern im Parlament. Die PFL hatte ein großes Wählerreservoir im Nordosten. Das war für den Wahlsieg von Cardoso 1995 von entscheidender Bedeutung.

Der Erfolg des *Plano Real* in Form einer drastischen Reduzierung der Inflation und dauerhaften Stabilisierung der Währung ließ die Popularität des Finanzministers sprunghaft ansteigen und machte ihn zunächst zum natürlichen Spitzenkandidaten der PSDB und schließlich nach einem kurzen, aber intensiven Wahlkampf zum Präsidenten. Erst im Juli 1994 wurde der *Plano Real* offiziell eingeführt – Cardoso hatte zu diesem Zeitpunkt bereits das Ministeramt zugunsten seiner Kandidatur aufgegeben – und nur wenige Monate später, im Oktober 1994, gewann er im ersten Wahlgang mit der absoluten Stimmenmehrheit die Präsidentschaftswahlen. Sein wichtigster Gegner war Luís Inácio Lula da Silva, der während des Wahlkampfes heftige Kritik an den „neo-liberalen“ Reformen Cardosos geübt hatte.

#### 4. Der Präsident

Eines der maßgeblichen Kennzeichen der Präsidentschaft von Cardoso war, dass er sich der Aufgabe stellte, verschiedene historische Paradigmen einer überwiegend patrimonialistischen politischen Kultur zu brechen. In seinen Schriften als Soziologe hatte er bereits die Fähigkeit gezeigt, eingefleischte Denkmuster zu hinterfragen. Als Politiker hatte er den Habitus des Überschreitens gedanklicher oder politischer Barrieren weiterentwickelt und praktiziert. Als Präsident wollte er nun in großem Stile Reformen erreichen.

Am 1. Januar 1995 trat Cardoso das Amt des Staatspräsidenten an. Sein Vizepräsident wurde der ehemalige Gouverneur und Senator aus Pernambuco von der PFL, Marco Maciel, der 1964 einer der wichtigsten gesellschaftlichen Führer bei der Unterstützung des Militärputsches gewesen und wie andere PFL-Führer erst in der Endzeit des Autoritarismus ins Oppositionslager gewechselt war. Vor seiner Wahl hatte Cardoso eine Koalition aus den Parteien PSDB, PFL, PTB, PPB (*Partido Progressista Brasileiro*) und Teilen der PMDB erreicht, die in seinen acht Regierungsjahren andauerte und der brasilianischen Politik relative Stabilität bescherte. Zwar verfügte Cardoso nach dem deutlichen Sieg dieser Parteien bei den Parlamentswahlen auch über eine breite Mehrheit im Parlament, die selbst Verfassungsänderungen erlaubte, doch – wie sich in den kommenden Jahren zeigen sollte – eine breite Koalition garantierte noch keineswegs ein Durchwinken der Regierungsvorlagen. Vielmehr blieben viele Regierungsprojekte in den langwierigen parlamentarischen Verfahren auf der Strecke oder unterlagen deutlichen Modifizierungen, die nicht selten den ursprünglichen Reformimpetus drastisch veränderten. Wo er konnte, hat Cardoso deshalb von seinen präsidentiellen Fakultäten Gebrauch gemacht und in vielen Bereichen per Dekret mit sogenannten “provisorischen Maßnahmen” regiert. Das Parlament, das sich davon zunehmend entmündigt fühlte, hat schließlich 1999 die Möglichkeit zum Erlass solcher provisorischer Maßnahmen eingeschränkt.

Die wichtigsten Leistungen von Cardoso als Präsident lassen sich in knappen Worten zusammenfassen: die Stabilisierung der Wirtschaft, der Beginn ehrgeiziger Projekte zur Reform des Staates, die Demokratisierung der Zugangs zu den öffentlichen Sozialleistungen und die neue Verortung Brasiliens im internationalen System. Wäh-

rend seiner ersten Amtszeit scheint Cardoso förmlich vor Reformeifer geglüht zu haben. Unter seiner Führung wurden zahlreiche Reformprojekte in verschiedenen Bereichen begonnen – doch die erwähnten Fallstricke des politischen Systems haben seinen Impetus allmählich gebremst und abgekühlt. Sein zweites Mandat ist daher eher durch die Konsolidierung des Erreichten als durch viele neue mutige Projekte gekennzeichnet. Allerdings hat Cardoso durch seine Konsolidierungsleistung maßgebliche Grundlagen geschaffen, auf denen sein Nachfolger – zudem in einem äußerst günstigen internationalen Umfeld – aufbauen und ernten konnte (Brasil 1995-2002; Lamounier/Figuereido 2002).

Eine der wichtigsten Leistungen der Regierung Cardoso ist die Kontrolle der Inflation, die trotz verschiedener externer Krisen im einstelligen Bereich gehalten werden konnte. Angesichts der Tradition des Landes mit periodischen Hochinflationsphasen, die immer wieder die Früchte wirtschaftlicher Entwicklung raubten, ist das keine geringe Leistung. Die Inflationskontrolle hat nicht nur eine wirtschafts-, sondern auch eine eminent sozialpolitische Bedeutung. Gerade für die einkommensschwachen Schichten, die in früheren Jahrzehnten die Kosten der Inflation am meisten spürten und am höchsten bezahlten, war die Kontrolle der Inflation ein wesentliches Stück Sozialpolitik.

Die Modernisierung der wirtschaftlichen Infrastruktur war ein weiteres wichtiges Ziel. Doch es kostete viel Zeit und Mühe, den Kongress für eine Privatisierung der Staatsunternehmen und die Öffnung gegenüber Privatinvestitionen im Bereich der Telekommunikation, der Energiegewinnung, dem Erdölsektor, dem Transport und dem Minensektor zu gewinnen. Privatisiert wurden u.a. auch die Landesbanken der einzelnen Bundesländer, die für einen Großteil der öffentlichen Schulden verantwortlich waren. Als Beispiel für die Fortschritte der Privatisierungsprogramme wird häufig auf die Telefonversorgung verwiesen, die mit der Deregulierung einen sprunghaften Aufstieg erlebte. Die Zahl der Festnetzanschlüsse stieg von 19 Millionen im Juli 1998 auf 43,1 Millionen im August 2001 und Mobiltelefone erlebten gar einen Anstieg von 400%, von 5,3 auf 26 Millionen. Mehrere Verfassungsreformen erleichterten ausländische Investitionen und flexibilisierten das staatliche Monopol im Erdölbereich. Alle Quellen für das öffentliche Defizit versuchte man trockenenzulegen, um das Problem der chronischen Inflation dauerhaft in den Griff zu be-

kommen. Diesem Zweck galt 1999 auch eine Reform des Sozialversicherungssystems, die allerdings im Kongress weitgehend stecken blieb. Aus dem gleichen Grund widersetzte sich der Präsident Lohn-erhöhungen im öffentlichen Sektor und förderte die Privatisierung von Dienstleistungen in nicht strategischen Bereichen.

Die Gesetze bei Vergehen gegen das Finanzsystem wurden verschärft. Gegen die meisten dieser Maßnahmen leisteten die Oppositionsparteien erbitterten Widerstand und es kam zu zahlreichen Streiks und Demonstrationen der Gewerkschaften.

Die Kongressabgeordneten und Senatoren von einzelnen Reformen zu überzeugen, war für Cardoso ein schweres Stück politischer Arbeit. Dafür war, wie es in Brasilien in Anlehnung an die Fußballsprache heißt, häufig "Manndeckung" notwendig, d.h. der Präsident und seine Emissäre mussten viele Abgeordnete in Einzelgesprächen von der Notwendigkeit einzelner Reformen überzeugen. Das ist ein aufwendiges und mit hohen Kosten verbundenes Verfahren, denn oftmals machen brasilianische Kongressmitglieder ihre Zustimmung zu Gesetzen von der Bewilligung sogenannter "parlamentarischer Eingaben" abhängig, das bedeutet in der Regel die Bereitstellung von Mitteln für bestimmte Projekte der Parlamentarier in ihren Wahlkreisen. Nicht zuletzt aufgrund dieser Verfahren aus einer klientelistischen Tradition hat sich Cardoso wiederholt für eine politische Reform ausgesprochen, die die Parteienvielfalt reduzieren und die parlamentarischen Verfahren beschleunigen sollte. Angesichts der Aussichtslosigkeit eines solchen Projekts hat er jedoch keine nennenswerte politische Reform im Parlament eingebracht – abgesehen von der Verfassungsänderung zugunsten seiner Wiederwahl.

Während der Amtszeit von Cardoso haben sich die Stabilisierungsbemühungen nicht durch ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum ausgezahlt. Die Inflationskontrolle und die internationalen Krisen zum Ende der neunziger Jahre führten zu einer insgesamt nur mäßigen Wachstumsrate. Die Mexiko-Krise von 1995, die Asienkrise von 1997/98, die Russlandkrise von 1998/99, die Argentinienkrise von 2000/01 und nicht zuletzt die Folgen des Terroranschlages vom 11. September für die Weltwirtschaft hatten erhebliche Auswirkungen auf die Expansionsmöglichkeiten der brasilianischen Volkswirtschaft. Deren neue Anfälligkeit für Spekulationskapital – dem durch die Reformen Cardosos erst die Türen geöffnet worden waren – zeigte sich

im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 2002, als eine Kapitalflucht einsetzte und der Real in wenigen Wochen deutlich an Wert verlor. Erst Cardosos Nachfolger konnte die Früchte der Stabilisierung im Rahmen eines außerordentlich günstigen Umfeldes ernten.

Eine umfassende Staats- und Verwaltungsreform war ein weiteres ehrgeiziges Projekt, das endlich mit der Tradition des patrimonialistischen und überbürokratisierten *Estado Novo* der Ära Getúlio Vargas (1930-1945) brechen sollte. Über die Notwendigkeit einer Staats- und Verwaltungsreform herrschte im Land zwar breiter Konsens, doch der große Wurf Cardosos und seines Reformministers Bresser Perreira blieb in den Mühlen des Kongresses hängen. So konnten nur einige wichtige Teilreformen verwirklicht werden, darunter u.a. die Gründung der Generalbundesanwaltschaft (*Advocacia Geral da União*), des Bundesrechnungshofes (*Controladoria Geral da União*) oder das Gesetz der Ausgabenverantwortung (*lei de responsabilidade fiscal*). Dieses Gesetz trat im Jahr 2000 in Kraft und verfügte schärfere Regeln für die Haushaltsführung aller staatlichen Instanzen einschließlich der Bundesländer, Gemeinden und der Justiz sowie eine Begrenzung ihrer Verschuldung und ihrer Ausgaben für Personalkosten. Es hatte einen nachhaltigen Einfluss auf die Rationalisierung des Verwaltungsgebarens der öffentlichen Hand.

Deutliche Fortschritte erzielte Cardoso in einigen Bereichen der Sozialpolitik. Dabei galt es zunächst, die traditionelle Ausrichtung der Sozialpolitik grundlegend neu zu orientieren, die vor allem die arrievertere Mittel- und Oberschicht bediente und damit zur Perpetuierung der Ungleichheit im Lande beitrug. Cardosos Sozialpolitik setzte den Fokus auf die tatsächlich bedürftigen Schichten. Die wichtigsten Leistungen sind die Universalisierung des Zugangs zur Schulausbildung, Gesundheitsversorgung und Sozialversicherung. Die Kleinbauern erhielten leichter Kredite und im Rahmen der Förderung einer Agrarreform wurde Land verteilt wie nie zuvor. Zudem wurden neue Formen von staatlichen Transferleistungen eingeführt (*bolsa escola* etc.), die vor allem Müttern und Kindern, die unterhalb der Armutsgrenze lebten, zugute kamen und zum regelmäßigen Schulbesuch und zur Gesundheitsversorgung anregten. Unter Cardosos Nachfolger wurden diese Programme weiterentwickelt. Gewiss blieben die sozialpolitischen Leistungen und Reformen insgesamt noch sehr unzulänglich und haben die Situation der Armut nicht grundlegend verändert. Doch

praktisch erstmals in der Geschichte des Landes hat die Regierung Cardoso eine fokussierte Sozialpolitik eingeleitet, spezielle Programme entworfen und beispielsweise im Schul- und Gesundheitswesen die Effizienz staatlicher Verwaltung und die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erhöht – auch wenn selbstverständlich weiterhin viel Bedarf für weitere Reformen und Verbesserungen bestand.

Die Außenbeziehungen waren ein Politikfeld, in dem der Präsident sich persönlich sehr stark engagierte. Bis zu seinem Amtsantritt war Außenpolitik im Wesentlichen Sache des *Itamaraty*, des Außenministeriums, gewesen, in die sich die Präsidenten nicht sonderlich einmischten. Für Cardoso aber war die außenpolitische Neupositionierung seines Landes, seine Integration in die internationale Gemeinschaft ein wesentliches Element zur Ausschöpfung der eigenen Entwicklungspotentiale – genauso, wie er es bereits in seinen frühen Schriften als Teil einer Entwicklungsstrategie empfohlen hatte. Im Rahmen einer „Präsidenten-Diplomatie“ sorgte Cardoso daher für eine bis dahin nicht bekannte Präsenz Brasiliens auf der internationalen Bühne. Aufgrund seiner persönlichen Integrität, seiner internationalen Bekanntheit und seiner Eloquenz öffneten sich ihm viele Türen. Dabei scheute er sich freilich nicht, emphatisch die Schwierigkeiten zu denunzieren, mit denen die Entwicklungs- und Schwellenländer im Kontext der internationalen Handelsverhandlungen zu kämpfen haben. Aus brasilianischer Sicht waren besonders der Agrarprotektionismus der Europäischen Union und der USA ein Stein des Anstoßes. Andererseits war Cardoso, wie seine Reden und Aktionen zeigen, die Dichotomie zwischen der Notwendigkeit einer effizienteren Vertretung nationalstaatlicher Interessen in den internationalen Foren und des ständig engeren Handlungsspielraums für die Durchsetzung individueller Interessen einzelne Länder bewusst. Nicht zuletzt deshalb versuchte er Allianzen zu schmieden, um im Konzert mit anderen Ländern auf multilateraler Ebene, vor allem innerhalb der Welthandelsorganisation, die brasilianischen Interessen wirkungsvoller zu vertreten. Der Regionalismus erschien ihm dabei als geeignetes Instrument, das eigene Gewicht zu verstärken. Vor allem während seiner ersten Amtszeit genoss daher der *Mercado Comum do Sul* (MERCOSUR) absolute Priorität und tatsächlich erlebte in diesen Jahren der regionale Handelsaustausch vor allem mit Argentinien einen sprunghaften Anstieg.



Die Verhandlungen über ein Amerikanisches Freihandelsabkommen (*Área de Livre Comércio das Américas* – ALCA) förderte Cardoso zwar einerseits, forcierte sie jedoch andererseits nicht sonderlich, um der brasilianischen Industrie Zeit für die Anpassung an härtere Wettbewerbsbedingungen zu lassen. In seiner zweiten Amtszeit wandelte sich sein internationales Auftreten. Brasilien hatte nun bereits ein neues Ansehen als ein Land mit relativ stabiler politischer und wirtschaftlicher Entwicklung erreicht. Cardoso versuchte das Dritte-Welt-Image abzulegen und beanspruchte nun eine aktive Rolle unter den Nationen. Nichts verdeutlicht das neue Selbstbewusstsein mehr als die Forderung nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

Die Konsolidierung des Landes, die sich verschiedenen Bereichen zeigte und seine darauf aufbauende Popularität war die Grundlage für die Wiederwahl des Präsidenten 1998. Dazu gehörte auch, dass die persönliche Integrität des Präsidenten und der meisten seiner Kabinettsmitglieder außer Frage stand. Cardoso selbst war darum bemüht, viele Ministerien mit Fachleuten zu besetzen und den Parteien einen größeren Zugriff auf die Kabinettsposten zu verwehren.

Mit der Einführung der Wiederwahl brach Cardoso ein politisches Tabu. Die notwendige Verfassungsänderung hatte nur deshalb eine Chance auf Zustimmung des Kongresses, weil damit auch die einmalige Wiederwahl der Gouverneure und Bürgermeister ermöglicht wurde. Entsprechend setzten sich alle Gouverneure und Bürgermeister, die wiedergewählt werden wollten, gegenüber den Kongressmitgliedern für die Verfassungsänderung ein. Ob sich diese nur von reinen Argumenten überzeugen ließen oder ob und in welcher Form auch andere Faktoren eine Rolle für ihr Abstimmungsverhalten spielten, ist nicht aufzuklären. Die Zeitung *Folha de São Paulo* veröffentlichte im Mai 1997 den Mitschnitt eines Telefonats eines Abgeordneten aus dem nördlichen Bundesstaat Acre, aus dem hervorging, dass der dortige Gouverneur verschiedenen Abgeordneten seines Staates jeweils 200.000 Reais (damals ca. 150.000 US\$) für die Zustimmung zur Verfassungsänderung zahlte. Cardoso bestritt stets vehement, irgendwelche Zahlungen an Kongressmitglieder zugunsten der Verfassungsänderung veranlasst zu haben. Allerdings könne er nicht vollkommen ausschließen, dass einzelne Gouverneure aus Eigeninteresse solche Zahlungen leisteten ...

Unabhängig von diesen Verdächtigungen, die lange vor den Wahlen publik wurden, wurde Cardoso wieder gewählt und zwar im ersten Wahlgang. So wichtig waren den Brasilianern die mit dem *Plano Real* erreichten Fortschritte, dass der Ruf nach Stabilität und Kontinuität das wichtigste Motto der Kampagne von 1998 wurde.

Als Fernando Henrique Cardoso am 1. Januar 2003 die Präsidentschärpe an seinen Nachfolge Luis Inácio Lula da Silva übergab, war er nicht nur der erste gewählte brasilianische Präsident seit Juscelino Kubitschek (1956-1960), der das Amt an einen gewählten Nachfolger übergab. Er konnte zugleich ein geordnetes Staatswesen übergeben. Cardoso selbst war in den Monaten vor dem Amtswechsel sichtlich um eine transparente Übergabe der Regierungsgeschäfte an seinen Nachfolger und dessen Equipe bemüht. Das wurde damals als ein wichtiger Beitrag zur politischen Kultur des Landes empfunden.

## **5. Cardoso und die Konsolidierung der brasilianischen Demokratie**

Nach seinem Ausscheiden aus dem Präsidentenamt gründete der Altpräsident in São Paulo das *Instituto Fernando Henrique Cardoso*, das u.a. mit der Ordnung und Herausgabe seines Nachlasses beschäftigt ist sowie Veranstaltungen und Publikationen zu aktuellen Fragen der Politik organisiert. Cardoso selbst ist in verschiedenen internationalen Gremien aktiv und kehrte auch wieder in die akademische Welt zurück. Am *Watson Institute for International Studies* der *Brown University* in Providence, Rhode Island, USA, hat er eine Gastprofessur übernommen.

Doch der Soziologe bleibt Politiker. Als führendes Mitglied der PSDB übt er großen Einfluss innerhalb seiner Partei aus und als Kolumnist mischt er sich regelmäßig in die politische Debatte ein. Dabei bereitet es ihm eine spitzbübische Freude, wenn er seinen Nachfolger Lula – zum Teil durchaus mit professoraler Arroganz – kritisiert und ihm vorhält, dass der im Grunde nur weiterführe, was er selbst begonnen habe.

Fernando Henrique Cardoso mag als Staatspräsident nicht alle Reformen in der von ihm beabsichtigten Weise umgesetzt haben. Viele Projekte blieben unvollendet. Allerdings wurde während seiner Regierungszeit die brasilianische Demokratie stabilisiert und konsolidiert

und es wurden zugleich die institutionellen Voraussetzungen für die positiven Entwicklungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik geschaffen, auf denen sein Nachfolger – im Kontext äußerst günstiger internationaler Bedingungen – aufbauen konnte.

In seinen imaginären Briefen an einen jungen Politiker nennt Cardoso zwei Eigenschaften, über die ein erfolgreicher politischer Führer verfügen müsse: eine globale Vision, um die Dinge in ihrem Zusammenhang zu verstehen und Flexibilität, um sich an neue und unerwartete Umstände anzupassen (Cardoso 2006b: 6f.). Über beide Eigenschaften verfügte er in hohem Maße: Als Soziologe hat er gesellschaftliche Prozesse in ihren Zusammenhängen erkannt, als Politiker besaß er genügend Flexibilität, um Allianzen zu schmieden, die die Verwirklichung seiner Ziele erlaubten. Dabei nimmt er für sich in Anspruch, den Beruf des Politikers am Maßstab der Verantwortungsethik nach Max Weber ausgeübt zu haben. Sein Land Brasilien hat davon profitiert.

## Literaturverzeichnis

### Wichtige Veröffentlichungen von Fernando Henrique Cardoso (FHC)

- FHC (1962): *Capitalismo e escravidão no Brasil meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul* (Corpo e Alma do Brasil, 8). São Paulo.
- (1964): *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil* (Coleção Corpo e Alma do Brasil, 13). São Paulo.
- (1969): *Mudanças sociais na América Latina* (Corpo e Alma do Brasil, 27). São Paulo.
- (1971): *Política e desenvolvimento em sociedades dependentes: ideologias do empresariado industrial argentino e brasileiro* (Biblioteca de Ciências Sociais). Rio de Janeiro.
- (1972): *O modelo político brasileiro e outros ensaios* (Corpo e Alma do Brasil, 35). São Paulo, 216 S.
- (1975): *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro.
- (1980): *As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento* (Cadernos CEBRAP, 33). Petrópolis (São Paulo).
- (1985): *A democracia necessária*. Campinas.
- (2003): *Brasil 1994-2002: A era do Real*. Brasília.
- (2006a): *A arte da política. A história que vivi*. Rio de Janeiro.
- (2006b): *Cartas a um jovem político: para construir um país melhor*. Rio de Janeiro.

- (2007): *Caminhos novos? Reflexões sobre alguns desafios da globalização*. Conferência na Universidade da Carolina do Norte, 26 de março de 2007 (mimeo).
- FHC/Faletto, Enzo (1969): *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica* (Sociología e Política). México, D.F.
- FHC/Ianni, Octavio ([<sup>1</sup>1960] <sup>3</sup>1977): *Cor e mobilidade social em Florianópolis: aspectos das relações entre negros e brancos numa comunidade do Brasil meridional*. Prefácio de Florestan Fernandes (Brasiliense, v. 307). São Paulo, 286 S.
- FHC/Lamounier, Bolívar (Hrsg.) (1975): *Partidos políticos e eleições no Brasil*. Rio de Janeiro.
- FHC/Weffort, Francisco Correa (Hrsg.) (1970): *América Latina: ensayos de interpretación sociológico-política* (Colección Tiempo Latinoamericano, dirigida por Cardoso, Fernando Henrique/Pinto, Aníbal/Sunkel, Osvaldo). Santiago de Chile.
- FHC/Jaguaribe, Helio/Weffort, Francisco/Fernandes, Florestan et al. (1972): *Brasil: Hoy*. México, D.F.
- FHC/Martins, Carlos E. (<sup>2</sup>1983): *Política & Sociedade*. Bde. I-II. São Paulo.

### Sekundärliteratur

- Dantas Mota, Lourenço (1985): *Fernando Henrique Cardoso. Entrevista*. Brasília.
- Goertzel, Ted G. (2002): *Fernando Henrique Cardoso e a reconstrução da democracia no Brasil*. São Paulo.
- Goldenstein, Lidia (1994): *Repensando a dependência*. Rio de Janeiro.
- Graeff, Eduardo P. (1983): *Perspectivas. Fernando Henrique Cardoso: idéias e atuação*. São Paulo.
- Lamounier, Bolívar/Figuereido, Rubens (Hrsg.) (2002): *A era FHC. Um balanço*. São Paulo.
- Lehmann, David (1986): "FH Cardoso, Da dependência á democracia". In: *Novos Estudos CEBRAP*, 14, São Paulo, S. 31-36.
- Leoni, Brigitte Hersant (1997): *Fernando Henrique Cardoso: O Brasil do possível*. Rio de Janeiro.
- Sobrinho, Maria Juvêncio (2003): *O pensamento político de Fernando Henrique Cardoso (1973-1992): Autoritarismo e Democratização*. Dissertação de Mestrado. Campinas.
- Sorj, Bernardo (2001): *A construção intelectual do Brasil contemporâneo: da resistência à ditadura a governo FHC*. Rio de Janeiro.
- Toledo, Roberto P. (1988): *O Presidente segundo o sociólogo*. São Paulo.
- Traspadini, Roberta (1999): *A Teoria da (inter)dependência de Fernando Henrique Cardoso*. Rio de Janeiro.
- Vasconcelos, Gilberto F. (1997): *O príncipe da moeda*. Tempo e espaço. FFLCH-LE.
- Interview des Autors mit FH Cardoso am 13. Februar 2008 in São Paulo.